

**IMPLEMENTASI
PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN
DI KECAMATAN LEDOKOMBO
KABUPATEN JEMBER**

T E S I S

untuk memperoleh Gelar Magister Sain
pada Program Pascasarjana
Universitas Jember

Oleh :

ANAS MA'RUF, AP
NIM. 020920201002

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS JEMBER
2007**

LEMBAR PENGESAHAN

IMPLEMENTASI

PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN

DI KECAMATAN LEDOKOMBO KABUPATEN JEMBER

TESIS INI TELAH DISETUJUI
Tanggal : 14 Agustus 2007

O l e h :
Pembimbing Utama

Prof. Drs. Toekidjan Prawirosoedirdjo

Pembimbing Anggota

Drs. Boedijono, Msi
NIP. 131 832 304

Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi

Prof. Dr. Kabul Santoso, MS.
NIP. 130 350 768

JUDUL TESIS
IMPLEMENTASI
PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN
DI KECAMATAN LEDOKOMBO KABUPATEN JEMBER

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : ANAS MA'RUF, AP

NIM : 020920201002

Program Studi : Ilmu Administrasi

Telah dipertahankan didepan Panitia Penguji pada tanggal : 20 Agustus 2007 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh gelar Magister Sains pada Program Pascasarjana Universitas Jember.

Susunan Panitia Penguji

Ketua,

Anggota I,

Prof. Drs. Toekidjan Prawirosoedirdjo

Drs. Boedijono, MSi

NIP. 131 832 304

Anggota II,

Dra. Inti Wasiati, MM

NIP. 130 808 982

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Jember

Mengetahui/Menyetujui
Ketua Program Studi Ilmu Administrasi

Prof. Dr. A.Khusyairi, MA

NIP. 130 261 689

Prof. Dr. Kabul Santoso, MS

NIP. 130 350 768

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur Alhamdulillah ke hadirat Allah SWT. karena dengan atas limpahan rahmat dan karunia-Nya akhirnya penelitian dan penulisan tesis ini dapat diselesaikan.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui kinerja Program Pengembangan Kecamatan di Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember dan peran faktor-faktor implementasi yang dapat mempengaruhinya. Program Pengembangan Kecamatan merupakan suatu kebijakan publik dimana implementasi perlu dilaksanakan secara maksimal agar arah dan tujuan dari pembangunan itu tercapai.

Penyelesaian penelitian dan penulisan tesis ini banyak dibantu oleh berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Pembimbing Tesis, kepada beliau Prof. Drs. Toekidjan Prawirosoedirjo dan Drs. Boedijono, Msi yang telah banyak berkenan meluangkan waktu untuk membimbing serta memotivasi penulis dalam menyelesaikan penyusunan tesis ini;
2. Bapak Bupati Jember beserta jajarannya, yang telah memberikan kesempatan dan ijin kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada program Pascasarjana Universitas Jember;
3. Rektor Universitas Jember, Direktur Program Pasca Sarjana dan Ketua Program Studi Ilmu Administrasi beserta staf maupun segenap Pengajar yang telah banyak membantu dan membimbing penulis untuk memperdalam pengetahuannya selama mengikuti program magister;
4. Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Bidang Teknik Sarana dan Prasarana beserta segenap staf yang telah memberikan dorongan dan toleransi kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Jember;

5. Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Jember dan Camat Ledokombo beserta staf yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis selama melaksanakan penelitian dan penyusunan tesis ini.
6. Nur Mahmudi, SPd. dan Ir. Dian Jayadi, selaku Konsultan Manajemen PNPM-PPK Fase III Kabupaten Jember;
7. Budi Wahyono, S.Sos dan Achmad Yulianto, ST. selaku Fasilitator Kecamatan PNPM-PPK Fase III Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember;
8. Semua pelaku PNPM-PPK Fase III di tingkat kecamatan dan tingkat desa di Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember; dan
9. Masyarakat di wilayah Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember, yang telah membantu proses penelitian dan penulisan Tesis ini.

Semoga bantuan yang telah diberikan mendapat imbalan dari Allah SWT,
Amin.

Jember, Agustus 2007

Penulis,

ANAS MA'RUF, AP

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan Tesis ini kepada :

1. Kedua orang tuaku, yang senantiasa memberikan bimbingan dan kasih sayangnya untuk keberhasilan putra-putrinya.
2. Istriku, *Ermin* dan dua buah hatiku tersayang, *Tsabitah Aqilah Ma'ruf* dan *Talitha Fazila Ma'ruf* yang senantiasa mendorong dan membantu demi keberhasilan penyelesaian tesis ini.
3. Segenap saudara-saudaraku yang turut membantu dan mendukung terselesaikannya tesis ini.

MOTTO



11. Hai orang-orang beriman apabila kamu dikatakan kepadamu: "Berlapang-lapanglah dalam majlis", Maka lapangkanlah niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. dan apabila dikatakan: "Berdirilah kamu", Maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. dan Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.

RINGKASAN

Terjadinya isu dan permasalahan di seputar pelaksanaan Kebijakan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Fase III Tahun 2007 di Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember, memunculkan dua pertanyaan mendasar, yaitu: 1. Apakah program tersebut telah diimplementasikan sesuai dengan formulasi kebijakan yang telah ditetapkan? 2. Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat dan pendukung implementasi program tersebut? Untuk mengetahui jawabannya dibutuhkan suatu studi evaluasi implementasi kebijakan.

Menurut Edward III, implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi berlangsung dalam antar hubungan berbagai faktor, yaitu: 1. Sumber daya, 2. Komunikasi antar organisasi, 3. Struktur agen pelaksana, dan 4. Disposisi agen pelaksana.

Berdasarkan hal tersebut diatas, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan temuan-temuan yang didapat dari pelaksanaan atau implementasi kebijakan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Fase III Tahun 2007 di Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember, apabila dibandingkan dengan formulasi kebijakan yang telah ditetapkan, dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung selama tahapan implementasi kebijakan Program tersebut.

Penelitian ini menghasilkan temuan, bahwa walaupun secara keseluruhan pelaksanaan program tersebut telah sesuai dengan formulasinya, yang dalam hal ini buku Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PPK, tetapi masih terjadi penyalahgunaan wewenang atau penyelewengan-penyelewengan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana dasar masyarakat, seperti dalam kegiatan makadam jalan, rabat jalan, talud irigasi, dan air bersih. Sedangkan kegiatan Simpan Pinjam (SP) perempuan telah berjalan dengan baik dan dilaksanakan sesuai dengan buku PTO PPK.

Masyarakat di wilayah Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember, belum bisa melestarikan hasil-hasil kegiatan PPK berupa sarana dan prasarana dasar tersebut diatas, dengan cara melaksanakan pemeliharaan secara swadaya. Hanya pelestarian simpan pinjam perempuan yang masih berjalan, yang ditunjukkan dengan berjalannya dana perguliran simpan pinjam perempuan kepada masyarakat.

Terjadinya isu dan permasalahan dalam implementasi kebijakan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Fase II Tahun 2003-2004 di Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember, juga tidak terlepas dari adanya faktor-faktor penghambat dan pendukung yang mempengaruhi pelaksanaan program pengentasan kemiskinan tersebut.

SUMMARY

The occurrence of issue and problem on the implementation of the policy of district development program (PPK) phase III year 2007 in the Ledokombo district Jember region arise two basic questions: 1). Is the program implemented based on the policy formulation?, 2). What factors are to be the obstacle and the support of implementation of the program? To know the answer, the evaluation study policy implementation should be conducted.

According to Edward III, policy implementation is extremely conducted to reach a high level of activity in interrelated factors: 1). Resources, 2). Interorganizational communication, 3). Structure agent characteristic, and 4) Disposess agent.

Based on the explanation above, this research aims to describe the findings on the implementation of the policy of district development program (PPK) phase III year 2007 in the Ledokombo district Jember region, comparing to policy formulation. The research also aims to identify some factors to be the abstacles and supports during the implementation steps of the program.

The result of this research shows that although the overall process of the program fits to the formulation of operational technique (PTO) PPK the handout, it still occurs some deviations on the distribution of authority, especially in building offroad and bridge, mill road, bend irrigation, and water sanitation. On the other hand a small insdustry credit administered by woman works in a good process and match to the instruction.

The people in the area of the Ledokombo district of Jember region are not able to preserve the PPK results in way of implementing self preservation. Meanwhile the credit of small industry still works. This showed by the working of the credit on the society.

The occurrence of issue and problem on the policy implementation on the development program of district (PPK) phase III 2007 in the Ledokombo district Jember region cannot be separated from the obstructed and supporting factors that influences the implementation of the overcome of poverty.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN LEMBAR PENGESAHAN	ii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
HALAMAN MOTTO	vii
RINGKASAN	viii
SUMMARY.....	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
DAFTAR ISTILAH	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	9
1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian	11
1.4 Kegunaan Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1 Hasil Penelitian Terdahulu	13
2.1.1 Penelitian Mustajab (2000)	13
2.1.2 Penelitian Suhaeri (2001)	13
2.1.3 Posisi Penelitian	14
2.2 Kemiskinan Dalam Strategi Pembangunan	14
2.3 Kebijakan dan Program Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mendukung Pembangunan Nasional	32
2.3.1 Konsep Pemberdayaan Masyarakat	33

2.3.2 Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	36
2.4 Implementasi Program Pengembangan Kecamatan	38
2.5 Kerangka Konsepsional	48
BAB III METODE PENELITIAN	50
3.1 Desain Penelitian	50
3.2 Lokasi dan Fokus Penelitian	51
3.3 Teknik Pengumpulan Data	52
3.4 Teknik Analisis Data	54
3.5 Keabsahan Data	56
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN	58
4.1 Hasil penelitian	58
4.1.1 Deskripsi Obyek Penelitian	58
4.1.2 Profil Kecamatan Ledokombo	60
4.2 Formulasi Kebijakan PPK	63
4.2.1 Tujuan PNPM-PPK	64
4.2.2 Prinsip PNPM-PPK	65
4.2.3 Sasaran	66
4.2.4 Pendanaan	67
4.2.5 Ketentuan Dasar PNPM-PPK	69
4.2.6 Fungsi dan peran Pelaku PPK	75
4.2.6.1 Organisasi Pelaku PPK	75
4.2.6.2 Pelaku PNPM-PPK di Desa	75
4.2.6.3 Pelaku PNPM-PPK di Kecamatan	78
4.2.6.4 Pelaku PNPM-PPK di Kabupaten	81
4.2.7 Sosialisasi PNPM-PPK	85
4.2.8 Media Informasi	88
4.2.9 Pelaksanaan Program	88
4.2.9.1 Perencanaan	88

4.2.9.2 Pelaksanaan Kegiatan	95
4.3 Implementasi Kebijakan PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 di Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember	106
4.3.1 Sosialisasi	107
4.3.1.1 Sosialisasi PNPM-PPK di Kecamatan melalui MAD Pertama	107
4.3.1.2 Sosialisasi PNPM-PPK di Tingkat Desa melalui Musdes Pertama	108
4.3.2 Media Informasi	110
4.3.3 Pelatihan KPMD	110
4.3.4 Perencanaan	111
4.3.4.1 Penggalian gagasan Kelompok dan Dusun	111
4.3.4.2 Musyawarah Khusus Perempuan	113
4.3.4.3 Musyawarah Desa Kedua	115
4.3.4.4 Penulisan Usulan Desa	116
4.3.4.5 Verifikasi	118
4.3.4.6 Musyawarah Antar Desa Kedua (MAD Prioritas Usulan)	120
4.3.4.7 Pembuatan dan Pemeriksaan Desain serta RAB	128
4.3.4.8 Musyawarah Antar Desa Ketiga	129
4.3.4.9 Musyawarah Desa Ketiga (MD Informasi Hasil MAD)	130
4.3.5 Pelaksanaan Kegiatan	131
4.3.5.1 Persiapan	131
4.3.5.2 Pelaksanaan	131
4.3.5.3 Musyawarah Desa untuk Pertanggungjawaban Pengelolaan Dana dan Kegiatan	132
4.3.6 Sertifikasi	132
4.3.7 Musyawarah Desa untuk Serah Terima kepada Masyarakat ..	132

4.3.8	Pemeliharaan Prasarana dan Pengembalian Pinjaman	133
4.4	Faktor-faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 di Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember	134
4.5	Partisipasi Masyarakat	137
4.6	Keberhasilan PNPM-PPK	138
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	140
5.1	Kesimpulan	140
5.2	Saran	142
DAFTAR PUSTAKA		144

DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Klasifikasi Kecamatan Berdasarkan Keluarga Miskin di Kabupaten Jember Tahun 2003	6
Tabel 2	: Kriteria Kemiskinan dan Garis Kemiskinan	17
Tabel 3	: Faktor-faktor Implementasi Program	48
Tabel 4	: Ikhtisar Kriteria dan Teknik Pemeriksaan keabsahan Data ..	57
Tabel 5	: Data Desa se Kecamatan Ledokombo Tahun 2006/2007.....	62
Tabel 6	: Alokasi Dana BLM PNPM-PPK Jawa Bali	67
Tabel 7	: MAD Sosialisasi PNPM-PPK Fase III Tahun 2007	108
Tabel 8	: Musyawarah Desa Pertama PNPM-PPK Tahun 2007	110
Tabel 9	: Pelatihan KPMD PNPM-PPK Fase III Tahun 2007	111
Tabel 10	: Penggalan gagasan Kelompok dan Dusun PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	113
Tabel 11	: Musyawarah Khusus Perempuan PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	114
Tabel 12	: Musyawarah Desa Kedua PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	116
Tabel 13	: Pelatihan TPU PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	118
Tabel 14	: Pelatihan Verifikasi PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	120
Tabel 15	: Musyawarah Antar Desa Kedua PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	121
Tabel 16	: Prioritas Usulan Kegiatan Sarana Prasarana MAD Kedua PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo	122

Tabel 17	: Prioritas Usulan Kegiatan Sarana Prasarana Pendidikan MAD Kedua PNPM-PPK Th 2007 Kec. Ledokombo	123
Tabel 18	: Prioritas Usulan Kegiatan SPP MAD Kedua PNPM-PPK Th 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	123
Tabel 19	: Hasil Musyawarah Antar Desa Kedua Bidang Sarana Prasarana PNPM-PPK Th 2007 Kec. Ledokombo	126
Tabel 20	: Hasil Musyawarah Antar Desa Kedua Bidang SPP PNPM- PPK Fase III Th 2007 Kec. Ledokombo	127
Tabel 21	: Pelatihan Kader Teknik PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	128
Tabel 22	: Musyawarah Antar Desa Ketiga PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	129
Tabel 23	: Musyawarah Desa Ketiga PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 Kec. Ledokombo Kab. Jember	130
Tabel 24	: Posisi Dana Bergulir SPP-UEP PNPM-PPK Fase III Tahun 2007 per agustus 2007	134

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	: Langkah-langkah Analisis Data	55
Gambar 2	: Struktur Organisasi PPK Tingkat Desa	78
Gambar 3	: Struktur Organisasi PPK Tingkat Kecamatan	81
Gambar 4	: Konsultan Fase III Tahun 2007 PNPM-PPK Kec. Ledokombo Kab. Jember	84
Gambar 5	: Tahap Sosialisasi PPK	88
Gambar 6	: Tahap Perencanaan PPK	95
Gambar 7	: Tahap Pelaksanaan Kegiatan PPK	106

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Daftar Pertanyaan
- Lampiran 2 : Surat Dirjen Pemberdayaan Masyarakat Desa tentang Petunjuk Teknis Operasional PNPM-PPK TA.2007
- Lampiran 3 : Keputusan Bupati Jember terkait pelaksanaan PPK di Kabupaten Jember
- Lampiran 4 : Surat Penetapan Camat tentang Susunan Pengurus UPK, Tim Verifikasi PNPM-PPK dan Nama desa penerima bantuan PPK
- Lampiran 5 : Berita Acara kegiatan Musdes Sosialisasi, Musyawarah Khusus Perempuan dan Musyaarah Perencanaan PNPM-PPK Tahun 2007 di Kecamatan Ledokombo
- Lampiran 6 : Laporan perkembangan pinjaman SPP, UEP dan Penanganan tunggakan macet.

DAFTAR ISTILAH

BA	:	Berita Acara
BAPPD	:	Berita Acara Pembayaran/Penarikan Dana
BASPK	:	Berita Acara Status Pelaksanaan Kegiatan
BKAD	:	Badan Kerjasama Antar Desa
BKU	:	Buku Kas Umum
BPD	:	Badan Perwakilan Desa
DIPP	:	Daftar Isian Proyek Pembangunan
DAU	:	Daftar Alokasi Umum
DJA	:	Direktorat Jenderal Anggaran
DOUM	:	Dari, Oleh, dan Untuk Masyarakat
FD	:	Fasilitator Desa
FK	:	Fasilitator Kecamatan
HOK	:	Hari Orang Kerja
KM-Kab	:	Konsultan Manajemen Kabupaten
KM-Nasional	:	Konsultan Manajemen Nasional
Korwil	:	Koordinator Wilayah
KPMD	:	Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa
LP2K	:	Laporan Penyelesaian Pelaksanaan Kegiatan
LPD	:	Laporan Penggunaan Dana
LPM	:	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat
PjAK	:	Penanggung jawab Administrasi Kegiatan
PjOK	:	Penanggung jawab Operasional Kegiatan
RAB	:	Rencana Anggaran Biaya
RKB	:	Realisasi Kegiatan dan Biaya
RKG	:	Rencana Kerja Gabungan
RKTL	:	Rencana Kerja Tindak Lanjut
RPD	:	Rencana Penggunaan Dana

SKMP	:	Surat Kesanggupan Menyelesaian Pekerjaan
SP	:	Simpan Pinjam
SP3K	:	Surat Pernyataan Penyelesaian Pelaksanaan Kegiatan
SPPB	:	Surat Perjanjian Pemberian Bantuan
SPC	:	Surat Penetapan Camat
SPM	:	Surat Perintah Membayar
SPP-LS	:	Surat Perintah Pembayaran Langsung
TK-PPK	:	Tim Koordinasi Program Pengembangan Kecamatan
TPK	:	Tim Pengelola Kegiatan
TV	:	Tim Verifikasi
UEP	:	Usaha Ekonomi Produktif
UPK	:	Unit Pengelola Kegiatan